

Iwona Gruszka

Glosa do uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r. w kwestii tzw. związania sądu cywilnego osta- teczną decyzją administracyjną

Teza uchwały 7 sędziów SN z dnia 9 października 2007 r.¹ brzmi następująco: *W sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości – ujawnionego w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) - z rzeczywistym stanem prawnym, sąd jest związany tą decyzją. Sąd Najwyższy definiuje przy tym w niniejszej uchwale pojęcie „związania sądu” decyzją administracyjną, rozumiejąc przez to obowiązek uwzględnienia przez sąd stanu prawnego wynikającego z decyzji administracyjnej i odnoszącego się do sfery stosunków, które zostały poddane uregulowaniu na drodze postępowania administracyjnego*². Zarazem jednak SN wyraźnie zastrzega, iż *dokonywanie przez sąd cywilny odmiennych ustaleń faktycznych oraz rozstrzyganie na tle stanu faktycznego wynikającego z decyzji o stosunkach prawnych niepodlegających orzecznictwu organów administracyjnych nie należy do problematyki związania sądu powszechnego decyzją administracyjną*³. W świetle dalszych wywodów uzasadnienia komentowanej uchwały można również uznać, iż związanie sądu w postępowaniu cywilnym ostateczną decyzją administracyjną nie rozciąga się na: (1) ustalenia faktyczne poczynione przez organ administracji publicznej wydający decyzję i będące jej podstawą faktyczną, (2) wnioskowanie o dalszych skutkach prawnych, w tym również cywilnoprawnych, które mogą być wywiedzione z faktów poddanych już ocenie organu administracyjnego, jeśli wnioskowanie takie nie było i nie jest zastrzeżone do jego wyłącznej kompetencji. Takie zapatrywanie SN jest zgodne z przyjętym w doktrynie i orzecznictwie⁴ poglądem, że decyzja administracyjna nie stanowi tzw. prejudykatu dla sądu cywilnego rozstrzygającego sprawę.

¹ Sygn. akt III CZP 46/07, OSNC2008 Nr 3, poz. 30.

² Fragment uzasadnienia komentowanej uchwały.

³ Dlatego też SN w komentowanej uchwale podtrzymał stanowisko wyrażone w dwóch poprzedzających ją uchwałach składów 7 sędziów SN (w uchwale z dnia 29 czerwca 1995 r., II PZP 2/95, OSNAPiUS 1996 Nr 4, poz. 57 oraz w uchwale z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94, MoP 1995 Nr 3, poz. 73), w których Sąd ten stanął na stanowisku, iż w sprawie o świadczenia z tytułu choroby zawodowej sąd powszechny **nie jest związany** decyzją inspektora sanitarnego w przedmiocie istnienia lub nieistnienia choroby zawodowej, jako że decyzja taka jest tylko „dowodem zaistnienia określonego stanu faktycznego.”

⁴ O prejudykacie na gruncie postępowania cywilnego można zasadnie mówić tylko w odniesieniu do prawomocnego wyroku skazującego i tylko w zakresie ustaleń co do popełnienia przestępstwa (art. 11 zd. 1 k.p.c.). Por. S. Hanausek, „Związanie” sądu cywilnego decyzją administracyjną, *Studia Cywilistyczne* T. XXIII, PWN Warszawa – Kraków 1974, s. 24-25; J. Iwulski, *Związanie sądu powszechnego decyzją administracyjną na przykładzie decyzji dotyczącej stwierdzenia choroby zawodowej*, MoP 1995 Nr 3, s. 71.

Z tezą niniejszej uchwały SN należy się zgodzić. Prowadzący doń wywód prawny zmierza jednakże w nieco innym kierunku, niż można by się tego spodziewać po zapoznaniu się z samą tylko sentencją. Ta ostatnia mogłaby natomiast wskazywać na to, że wzmocniony skład SN, podejmując niniejszą uchwałę, przyznał sobie prawo do „ostatniego słowa” w zadawnionym - a z punktu widzenia praktyki - ważkim sporze, nurtującym w doktrynie i judykaturze. Spór ten dotyczy z jednej strony tego, czy sąd powszechny (chodzi tu o sąd cywilny⁵), orzekając w konkretnej sprawie, musi uwzględnić stan prawny wynikający z ostatecznej decyzji administracyjnej (wynikający, tj. decyzją tą wykreowany, ukształtowany⁶, bądź ustalony⁷), czy też nie jest nią związany i dysponuje również w tym zakresie samodzielnością jurysdykcyjną. Samodzielność ta przejawiałaby się w tym, iż sąd cywilny orzekając, mógłby pominąć stan prawny (szerzej – sytuację prawną) wynikającą z ostatecznego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej w formie decyzji, jak również byłby władny samodzielnie rozstrzygnąć określoną kwestię prawną, mającą charakter prejudycjalny dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed tym sądem i stanowiącą dlań zagadnienie wstępne, choćby rozstrzyganie w tym przedmiocie (stanowiącym zagadnienie prejudycjalne, wstępne) należało do kompetencji organów administracyjnych; w konsekwencji, nawet gdy w takiej materii zostałaby wydana ostateczna decyzja organu administracji publicznej sąd nie byłby skrepowany ani zawartym w niej rozstrzygnięciem (wynikającymi z niego skutkami prawnymi), a tym bardziej nie byłby związany ustaleniami faktycznymi, na których to ostatnie byłoby oparte. W istocie w sporze tym chodzi o kwestię charakteru i zakresu tzw. związania sądu cywilnego ostateczną decyzją administracyjną.

Kontrowersje, na których niniejszy spór się zasadza, ogniskują się w kwestii dopuszczalności (prawidłowości) wywodzącej się z orzecznictwa SN koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, która to koncepcja miałaby stanowić uzasadnienie dla możliwości pominięcia przez sąd skutków cywilnoprawnych wynikających z ostatecznej decyzji. W jej świetle, *decyzja administracyjna nie może być uznawana za wywołującą skutki prawne pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, które godzą w samą jej istotę jako aktu administracyjnego*⁸. Do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania w określonej materii, bądź orzekanie przez organ „oczywiście niewłaściwy”, niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub „oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego”. W grupie „wad kardynalnych” decyzji, jako przyczynę jej bezwzględnej nieważności SN wymieniał jeszcze „brak jakiegokolwiek podstawy prawnej”.

5 Nie dotyczy to sądu kamego, a to z uwagi na przepis art. 8 k.p.k., z którego jednoznacznie wynika, iż sąd ten nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu, a więc nie jest także związany ostateczną decyzją administracyjną. Należy przy tym jednak zauważyć, iż związku (styk) prawa kamego z prawem administracyjnym jest – pod względem wpływu na kształtowanie/ustalenie treści określonych stosunków, bądź stanów prawnych – luźniejszy, aniżeli styk tego ostatniego z prawem cywilnym. Por.: T. Smoczyński, *Skutki cywilnoprawne aktu administracyjnego*, Nowe Prawo 1971, Nr 1, s. 39 i n.; J. Litwin, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, PiP 1965, Nr 4, s. 540 i nast.

6 W przypadku decyzji konstytucyjnych.

7 W przypadku decyzji deklaracyjnych. W praktyce nie istnieje tu ścisła dychotomia, tj. nie ma decyzji „czysto” deklaracyjnych, tudzież „czysto” konstytucyjnych; w istocie można tu mówić o przewadze w przypadku określonego typu decyzji jednej, bądź drugiej cechy. Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 349.

8 Fragment zaczerpnięty z uzasadnienia komentowanej uchwały.

W judykaturze, obok pojęcia bezwzględnej nieważności, istnieje również pojęcie „aktu nieistniejącego” (aktu pozornego, *actus non existens*) i w zasadzie pojęcia te są rozumiane synonimicznie. Również na gruncie niniejszej uchwały, SN dostrzegając wprawdzie różnice pomiędzy figurami prawnymi za nimi się kryjącymi, zdaje się jednak zagadnienie to bagatelizować, wskazując, że z punktu widzenia praktyki znaczenie ma tylko kwestia istnienia skutków prawnych decyzji dotkniętej wskazanymi wadami. Sąd Najwyższy dał tym samym wyraz swej aprobachie dla tak zarysowanej koncepcji bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, mimo że (na co wskazał SN) nie ma ona normatywnego oparcia, a jej racją bytu jest wyłącznie to, że koncepcja ta wynika z orzecznictwa SN i można by rzec – w tym orzecznictwie „się przyjęła”.

Kontrowersje w tym zakresie istnieją od niemal stu lat⁹, wydaje się zatem, iż rzeczywiście nadszedł czas, by autorytatywnie je rozstrzygnąć i położyć tamę dalszym dywagacjom. Czy tak się stało wskutek podjęcia niniejszej uchwały SN? Można sądzić, że tak, jednakże w sposób, który nie do końca zadowala. Już bowiem w połowie lat 60-tych ubiegłego stulecia część doktryny prawa administracyjnego¹⁰ wskazywała na niedopuszczalność koncepcji bezwzględnej nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, określając ją jako *przestarzałą, szkodliwą i nieliczącą się z faktem, że administracja dysponuje ściśle określonymi normami proceduralnymi w materii nieważności swych decyzji*¹¹. Autor niniejszych słów miał nadzieję na rychły „zmierzch koncepcji bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej na forum cywilnym”. Tymczasem stało się zgoła inaczej i niniejsza uchwała 7 sędziów nie tylko koncepcji tej nie zarzuca, lecz podnosi ją do rangi „poglądu panującego”. W gruncie rzeczy SN chciał w tej mierze zająć stanowisko kompromisowe, z jednej strony czyniąc myślą przewodnią swych wywodów zasadę związania sądu cywilnego ostateczną decyzją administracyjną, definiując tę zasadę, wyraźnie zakreślając granice tzw. bezwzględnej nieważności decyzji poprzez wyliczenie jej przyczyn i jednoznaczne zaakcentowanie, iż sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej pod względem jej merytorycznej zasadności, z drugiej zaś strony przechodząc do porządku dziennego nad tym, iż: jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada mocy wiążącej w czasie¹² (trwałości¹³) ostatecznej decyzji administracyjnej, pojęcie nie-aktu jest na gruncie prawa administracyjnego pojęciem konwencjonalnym, podobnie jak pojęcie bezwzględnej nieważności w prawie cywilnym, przy czym ta ostatnia jest prawu administracyjnemu (procesowemu) nieznana (w żadnym zaś razie nie może być utożsa-

9 Jak wskazuje Józef Litwin, najwcześniejsze orzeczenia SN odnoszące się do tej problematyki pochodzą z połowy lat 20-tych ubiegłego wieku; por. np. uchwała Izby I Cywilnej z 18 lutego – 3 marca 1924 r., Zb. Orz. Cyw. 1924, poz. 29, OSP 1925, poz. 201, powołana za: J. Litwin, *Zmierzch koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych na forum cywilnym*, Nowe Prawo 1965 Nr 10, s. 1133 i nast.

10 M. in. Józef Litwin w klasycznym już artykule, wskazanym powyżej, w przypisie nr 9.

11 Tamże, s. 1139.

12 Por. T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978.

13 Por. F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961 Nr 12, s. 919.

miana z instytucją stwierdzenia nieważności uregulowaną w art. 156-159 k.p.a.¹⁴). Co istotne, wskazywane przez SN podstawy tzw. bezwzględnej nieważności decyzji w pewnym zakresie pokrywają się z wadami decyzji wymienionymi w art. 156 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. jako podstawy stwierdzenia (we właściwym trybie na drodze postępowania administracyjnego, bądź sądownoadministracyjnego) jej nieważności. Sąd Najwyższy nie utożsamia jednak instytucji bezwzględnej nieważności decyzji z instytucją z art. 156 i nast. k.p.a. Tym samym orzecznictwo SN, w które aktualnie wpisuje się przedmiotowa uchwała, zdaje się kreować alternatywny tryb kontroli ostatecznej decyzji administracyjnej, konkurencyjny względem tego przewidzianego w przepisach k.p.a. i p.s.a.¹⁵, oparty przy tym na niedookreślonych podstawach. Z wielu różnych względów¹⁶, w państwie prawnym jest to po prostu nie do pomyślenia. W sytuacji, gdy sąd cywilny dokonując analizy prawnej ostatecznej decyzji, poweźmie wątpliwość co do jej prawidłowości, czy wręcz stwierdzi, że jest ona obarczona jedną z wad będących w myśl przepisu art. 156 k.p.a. podstawą stwierdzenia jej nieważności, winien wystąpić do właściwego organu administracji publicznej (organu nadzoru), bądź prokuratora (który dysponuje nadzwyczajnym środkiem prawnym w postaci sprzeciwu) celem rozważenia przez nich zasadności podjęcia w tej sytuacji określonej aktywności, w szczególności wszczęcia z urzędu postępowania nieważnościowego. W myśl art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. byłoby to podstawą fakultatywnego zawieszenia postępowania cywilnego.

Nie oznacza to jednak, że sąd powszechny musi się liczyć ze wszystkim, co choćby tylko nosi pozór decyzji administracyjnej. W tym miejscu dochodzimy do koncepcji i pojęcia nie-aktu. Doktryna prawa administracyjnego tradycyjnie wiąże je z sytuacją, gdy decyzja wydana została przez organ nieistniejący, bądź przez osobę przywłaszczającą sobie kompetencje urzędowe właściwego organu, bądź też wydana została z pominięciem wszelkich form procesowych¹⁷. Taka wadliwość wykracza poza podstawy nieważności określone w art. 156 §1 k.p.a. i przesądza o tym, że z punktu widzenia prawa decyzja nie istnieje, a tym samym nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Dojście przez sąd do takiej konkluzji i pominięcie jej przy orzekaniu nie stanowi konkurencji dla kodeksowego trybu stwierdzenia jej nieważności. Tak jak w przypadku wykreowanej w orzecznictwie bezwzględnej nieważności decyzji nie istnieje zamknięty katalog wad przesądzających o tym, że mamy z nią do czynienia, tak trudno wyliczyć wszystkie przyczyny przesądzające o tym, że można mówić o nie-akcie; jest to jedna z tych kategorii pojęciowych, które mają charakter intuicyjny¹⁸. Niebezpieczeństwo zachwiania pewności obrotu prawnego z tego powodu (że

14 Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, Wyd. C.H. Beck Warszawa 2006, s. 719-720.

15 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., w skrócie: p.s.a.).

16 Ze względów systemowych, z uwagi na spójność prawa administracyjnego i cywilnego oraz konieczność zsynchronizowania drogi sądowej i administracyjnej, z punktu widzenia zasady podziału władz i - w jej ramach - zasady kompetencji, jak również z uwagi na zainaugurowanie w styczniu 2004 r. działalności orzeczniczej dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, którego istnienie pośrednio wzmacnia autonomię organów sprawujących jurysdykcję administracyjną względem sądów powszechnych, powierzając wyniki działań „orzeczniczych” tych ostatnich kontroli wyspecjalizowanych sądów.

17 Por. J. Litwin, *Zmierzch koncepcji...*, s. 1138-1139.

18 Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 385 i nast.

nie istnieje ustawowy, zamknięty katalog wad przesadzających o tym, że z punktu widzenia prawa akt administracyjny nie istnieje) jest tu jednak zdecydowanie mniejsze, aniżeli przyjmując koncepcję bezwzględnej nieważności decyzji, gdyż są to przypadki w praktyce sporadyczne.

Tylko taką wadliwość sąd powszechny mógłby (a raczej musiałyby) wziąć pod rozwagę, odmawiając pozorowi decyzji mocy wiążącej. Należy zauważyć, że nieważność, którą stwierdza się w trybie art. 156 i nast. k.p.a., odnosi się do decyzji istniejących, ważnych, co więcej – nim nie zostaną ostateczną decyzją uchylone – obowiązujących i wiążących, również sąd. Wprawdzie w k.p.c. nie ma przepisu, który by na takie „związanie” wskazywał, jednakże nie należy stąd wyciągać wniosku¹⁹, iż takowe nie istnieje. Na próżno bowiem organy administracji publicznej wydawałyby decyzje administracyjne w materii im zastrzeżonej, skoro te ostatnie mogłyby zostać pozbawione skuteczności przez sąd orzekający w sprawie, w której skutki te w całej rozciągłości winny się zaktualizować. W konsekwencji moc wiążąca ostatecznej decyzji w czasie byłaby swego rodzaju fikcją²⁰, jako że sąd cywilny wprawdzie tylko *ad usum* konkretnej sprawy, ale zawsze, mógłby na nowo kształtować prawa lub obowiązki skonkretyzowane już raz w ostatecznej decyzji i tworzącej w ten sposób określony stan prawny. Nawet gdyby taka ingerencja sądu w jurysdykcję administracyjną ograniczała się tylko do sfery stosunków cywilnoprawnych i tylko w jednostkowej sprawie, a więc miała charakter incydentalny, na potrzeby konkretnego postępowania sądowego, to i tak przekreślałoby to moc wiążącą w czasie takiej decyzji administracyjnej i w ten sposób godziłoby w same podstawy systemu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, skoro jego generalną zasadą jest nieodwołalność ostatecznych decyzji administracyjnych²¹. Wprawdzie owa incydentalna kontrola sądu cywilnego nie prowadziłaby do wzruszenia ostatecznej decyzji, ale tylko z formalnego punktu widzenia; w rzeczywistości natomiast mogłaby ona podważyć moc wiążącą decyzji w jej wymiarze materialnoprawnym, przez to, że w danym przypadku sąd nie uwzględniłby stanu prawnego z niej wynikającego, niwecząc tym samym jej skuteczność.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę jeszcze na jedną kwestię, która mogłaby przemawiać za tym, że sąd cywilny nie jest w ten sposób związany ostateczną decyzją administracyjną. Jest to kwestia prawomocności, a raczej braku tej cechy w przypadku decyzji (w tym decyzji ostatecznych). Jak się wydaje, nieprzypadkowo, w naszym systemie prawnym prawomocność (w jej aspekcie materialnym – *res iudicata*) jest wyłącznie atrybutem orzeczeń sądowych. Jak wiadomo, skutek pozytywny (a

19 *A contrario* do art. 11 k.p.c.

20 W orzecznictwie SN były podejmowane próby swoistego „obejścia” zasady trwałości (mocy wiążącej w czasie) ostatecznej decyzji administracyjnej, poprzez przyjęcie stanowiska, jakoby poszczególne skutki prawne decyzji można było wyodrębnić i wyekstrahować z nich skutki cywilnoprawne. Tylko w odniesieniu do tych ostatnich dopuszczalna byłaby incydentalna kontrola decyzji przez sąd i tylko na potrzeby konkretnej, jednostkowej sprawy. Nie wymagałoby to – zdaniem SN wyrażonym w niektórych jego orzeczeniach – dokonywania oceny ważności decyzji, ani nie naruszałoby jej mocy wiążącej w pozostałym zakresie, tj. w zakresie skutków występujących w sferze prawa administracyjnego. Należy jednak podkreślić, że moc wiążąca w czasie ostatecznych decyzji administracyjnych winna być rozumiana jednolicie, tj. łącznie wszystkich skutków prawnych – całokształtu stanu prawnego z tej decyzji wynikającego.

21 T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, PiP 1992 Z. 7, s. 49. Tylko szczegółowa norma ustawowa lub równa jej rangą w hierarchii źródeł prawa mogą stanowić podstawę odwołania (uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności) ostatecznej decyzji administracyjnej. Tym samym podstaw takiej ingerencji nie można upatrywać w, chociażby z dawien dawna utrwalonej, linii orzecznictwa SN.

ten jest tu relewantny) prawomocności każdego orzeczenia sądowego pociąga za sobą związanie stanem prawnym wynikającym z tego orzeczenia²²: stron postępowania, sądu orzekającego w danej sprawie oraz innych sądów i pozostałych organów państwa, wreszcie w wypadkach prawem przewidzianych - innych podmiotów. Czy zatem, skoro *de lege lata* nie można mówić o prawomocności decyzji, można zasadnie negować związanie sądu cywilnego decyzją niekorzystającą z tego przymiotu? Jak się wydaje, znamieną dla decyzji administracyjnych, cechą ostateczności jest tu wystarczająca dla przyjęcia istnienia po stronie sądu związania stanem prawnym wynikającym z takiej decyzji (ostatecznej). W tym miejscu należy jednak uczynić istotne zastrzeżenie, związane z zaskarżalnością decyzji do sądu administracyjnego. W sytuacji bowiem, gdy ostateczna decyzja może zostać wzruszona wskutek kontroli jej legalności przeprowadzonej przez ten sąd, rysuje się następująca alternatywa: albo sąd cywilny winien rozważyć zasadność zawieszenia toczącego się przed nim postępowania (art. 177 §1 pkt 1 k.p.c.) do czasu prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego co do dalszego bytu prawnego zaskarżonej decyzji, albo powinien kontynuować postępowanie cywilne, będąc związanym taką (zaskarżoną do sądu) ostateczną decyzją administracyjną, której ewentualne wzruszenie na drodze sądowoadministracyjnej nie rzutowałoby już na wynikający z takiej decyzji stan prawny, przyjęty jako jeden z elementów podstawy prawnej orzeczenia, lecz mogłoby tylko aktualizować odpowiedzialność odszkodowawczą organu administracji publicznej za szkodę wynikłą wskutek wydania wadliwej decyzji. To drugie rozwiązanie wydaje się na gruncie aktualnie obowiązującego prawa możliwe do zaakceptowania – skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego jest bowiem, jako że przysługuje od decyzji ostatecznej, nadzwyczajnym środkiem prawnym.

Patrząc na poruszane tu zagadnienia z szerszej perspektywy, należy je rozpatrywać w kontekście konstytucyjnej zasady podziału władz(y), ustawowego rozgraniczenia drogi sądowej i drogi administracyjnej, zasady praworządności i obowiązku działania w ramach kompetencji, oraz – z jednej strony - zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu²³, z drugiej zaś - autonomii organów administracji publicznej. Do kompetencji sądów cywilnych należą, zgodnie z treścią przepisu art. 1 k.p.c., sprawy cywilne w znaczeniu materialnym oraz w znaczeniu formalnym. Czystość konstrukcji normatywnej wymagałaby, by sprawy z natury swej cywilne (w sensie materialnoprawnym), były rozpoznawane przez sądy, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 2 §1 k.p.c., jednakże - jak wiadomo - istnieją takie właśnie sprawy, których rozstrzygnięcie zostało na mocy wyraźniej regulacji ustawowej przekazane innym niż sąd powszechny organom, przede wszystkim organom administracyjnym (art. 2 §3 k.p.c.). W tym ściśle wyznaczonym zakresie mamy do czynienia z niedopuszczalnością drogi sądowej. Zarazem jednak, jak przyjmuje się aktualnie w orzecznictwie, *działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej, jest – oprócz zdarzeń cywilnoprawnych regulowanych w Kodeksie cywilnym, takich jak czynność prawna, czy też czyn niedozwolony – także akt administracyjny wywołujący*

22 Z. Resich, *Res iudicata*, Wydawnictwo Prawnicze Warszawa 1978, s. 44; T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Wyd. Lexis Nexis Warszawa 2004, s. 356.

23 Z ustawowym ograniczeniem wynikającym z art. 111 zd. 1 k.p.c.

*skutki w zakresie prawa cywilnego*²⁴. Na temat skutków cywilnoprawnych aktu administracyjnego (w szczególności decyzji) doktryna wypowiadała się wielokrotnie, wskazując zarówno na przesłanki skuteczności aktów administracyjnych na forum cywilnoprawnym, odnosząc te skutki do sfery stosunków wynikających z praw bezwzględnych (w tym prawnorzeczowych) i obligacyjnych²⁵, jak również rozróżniając poszczególne instytucje, w ramach których akty administracyjne rodzą skutki cywilnoprawne. Nigdy nie była przy tym kwestionowana możliwa dwoistość skutków aktu administracyjnego, przejawiająca się zaistnieniem zmiany w dwóch sferach: w sferze stosunku administracyjnoprawnego i cywilnoprawnego, jak również to, że istnieją akty administracyjne wywołujące skutek wyłącznie w sferze cywilnoprawnej – do takich należy m. in. decyzja komunalizacyjna²⁶, do której odnosi się przedmiotowa uchwała SN.

W świetle prezentowanego tu stanowiska tzw. swoboda jurysdykcyjna sądu cywilnego ulega ograniczeniu przez to, że sąd ten nie może abstrahować od skutków prawnych ostatecznej decyzji, choćby najbardziej wadliwej. Jeśli sąd w aspekcie formalnym i materialnym zakwalifikuje określony akt administracyjny jako ostateczną decyzję administracyjną, to jest nią związany w takim zakresie, w jakim decyzja ta rzutuje na stosunki cywilnoprawne, w szczególności na prawa i obowiązki stron toczącego się przed nim postępowania. Z punktu widzenia sądu cywilnego istotne są tu zatem tylko i wyłącznie dwie następujące okoliczności: po pierwsze, czy akt administracyjny (decyzja) wywołujący skutki cywilnoprawne (rzutujący na sferę cywilnoprawną) istnieje, po drugie zaś – czy taka istniejąca decyzja jest ostateczna²⁷.

Czym zatem z materialnoprawnego punktu widzenia²⁸ jest dla sądu cywilnego orzekającego w konkretnej sprawie akt administracyjny (w szczególności decyzja)? W świetle utrwalonego poglądu doktryny i judykatury (przyjętego również na gruncie niniejszej uchwały), jest on elementem stanu faktycznego sprawy cywilnej rozpoznawanej przez sąd²⁹: bądź jako współtworzące ów stan faktyczny zdarzenie prawne (cywilnoprawne), bądź jako niebędące zdarzeniem prawnym źródło określonego stanu prawnego mieszczącego się w tym stanie faktycznym. W tym kontekście na uwagę zasługuje rozróżnienie dokonane przez Aleksandra Kunickiego, w świetle którego decyzje jako zdarzenia cywilnoprawne można podzielić na takie, które wywołują bezpośrednie skutki w sferze stosunków cywilnoprawnych, oraz takie, które stanowią dopiero wstępny etap dla powstania, bądź ukształtowania w przy-

24 H. Pietrkowski, *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Wyd. Lexis Nexis Warszawa 2007, s. 50 i powołane tam orzeczenia SN (postanowienie z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999 Nr 1, poz. 6 oraz postanowienie z 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999 Nr 9, poz. 161).

25 S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego. T. I. Część ogólna*, Wyd. PAN, Ossolineum 1985, s. 194 i nast.; M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Część ogólna.*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 899 i nast.

26 Na taki jednorodny charakter prawny tej decyzji wskazał SN w komentowanej uchwale.

27 Por. S. Hanausek, „Związanie” sądu cywilnego..., s. 11-12.

28 A więc z punktu widzenia abstrahującego od formalnej strony decyzji i od jej charakteru dokumentu urzędowego (w rozumieniu art. 244 §1 k.p.c.), z którego sąd przeprowadza dowód.

29 Przy czym całość sytuacji, z którą normy prawne łączą skutki prawne, tworzy tzw. stan faktyczny, a ściślej: stan faktyczny o doniosłości prawnej, tak [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego...*, s. 190.

sztoskości takiego stosunku³⁰. Należy podkreślić, iż decyzja uważana będzie za zdarzenie cywilnoprawne wówczas, gdy przepis prawa cywilnego materialnego powiąże z tą decyzją określony skutek w sferze stosunku cywilnego³¹. Jak wskazuje Stanisław Hanausek, *akt administracyjny indywidualny jako zdarzenie prawne, objęte zostaje badaniem sądu cywilnego w aspekcie spełnienia przezeń warunków wymaganych dla przyjęcia jego istnienia i możliwości wywołania przezeń skutków prawnych*³², gdyż dla sądu cywilnego najistotniejszą kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy może on [a w zasadzie – czy musi – przyp. mój] wziąć pod uwagę stan prawny (sytuację prawną) wywołany zawartą w decyzji administracyjnej treścią³³. Jak dalej wskazuje Autorka, z takiego określenia charakteru decyzji administracyjnej wynika również jasno fakt owego „związania” sądu cywilnego decyzją – z chwilą bowiem przyjęcia koncepcji, iż decyzja ta stanowi zdarzenie prawne wywołujące określoną sytuację prawną – sytuacja ta musi być przez sąd uwzględniona (...) ³⁴, przy czym obowiązek ten obejmuje sam stan prawny (sytuację prawną) wynikającą z ostatecznej decyzji. Jeszcze dobitniej wyraził to SN w komentowanej uchwale 7 sędziów, wskazując: *jeżeli dla potwierdzenia własności powstałej z mocy prawa wymagane jest wydanie decyzji administracyjnej, zdarzeniem prawnym podlegającym rozważeniu w postępowaniu o uzgodnienie księgi wieczystej, jest istnienie ostatecznej decyzji administracyjnej. Dopóki decyzja taka nie zostanie uchylona sąd nie jest uprawniony do kwestionowania stwierdzonego w niej stanu prawnego*.

Odnosząc to, co powyżej do decyzji komunalizacyjnej, której bezpośrednio dotyczy niniejsza uchwała 7 sędziów SN, ściśle rzecz biorąc należałoby uznać, iż decyzja ta nie jest tym zdarzeniem prawnym, z którym prawo łączy zmianę w sferze cywilnoprawnej (własnościowej) gminy, gdyż zmiana ta, w postaci nabycia przez gminę prawa własności składników mienia ogólnonarodowego, w świetle art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.³⁵, nastąpiła z mocy prawa. Pod tym względem decyzja komunalizacyjna ma wyłącznie charakter i skutek deklaratoryjny. Zarazem jednak zawiera w sobie – na co w obszernym wywodzie zwrócił uwagę SN – istotny ładunek „nowości” (pierwiastek konstytutywny), stanowiąc źródło określonego stanu prawnego – takiego mianowicie, że dopiero istnienie ostatecznej decyzji komunalizacyjnej umożliwia gminie, na rzecz której została ona wydana, wykonywanie co do nabytego mienia uprawnień właścicielskich, przedtem zawieszonych w próżni, będąc naprzód

30 A. Kunicki, *Charakter prawny decyzji administracyjnej jako przesłanka aktu cywilnoprawnego ze szczególnym uwzględnieniem patentu*, ZNUJ CCCXLVI Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelktualnej, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 1974, Z. 1, s. 72.

31 M. Sałjan (red.), *System prawa prywatnego...*, s. 899-900.

32 Kognicją sądu objęte są następujące okoliczności: (1) czy prawo łączy z konkretną decyzją skutek prawny w sferze stosunków cywilnych, (2) czy konkretna decyzja może być traktowana jako istniejąca prawnie, (3) czy skutki cywilnoprawne wymienione w decyzji nie wykraczają poza zakres wymieniony w ustawie, (4) czy decyzja nie zawiera wewnętrznej sprzeczności, która pozbawiałaby ją sensu. Por. A. Kunicki, *Charakter prawny decyzji administracyjnej...*, s. 76; S. Grzybowski, *Akt administracyjny jako źródło stosunków obligacyjnych*, PiP 1966 Nr 9, s. 272.

33 S. Hanausek, *„Związanie” sądu cywilnego...*, s. 26.

34 Tamże.

35 Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

podstawą wpisu jej prawa w księdze wieczystej. W związku z tym na aprobatę zasługuje stanowisko, wyrażone w komentowanej uchwale, iż dla dokonania przez sąd oceny³⁶ w kwestii, kto jest właścicielem składnika mienia ogólnonarodowego objętego przepisami ustawy z dnia 10 maja 1990 r., nie jest miarodajny sam fakt wejścia art. 5 ust. 1 tejże ustawy w życie w dniu 27 maja 1990 r., czy też ustalenie, że w dacie tej właścicielem tego składnika mienia był Skarb Państwa, lecz wyłącznie okoliczność istnienia w obrocie prawnym ostatecznej decyzji komunalizacyjnej stwierdzającej nabycie mienia przez gminę. *Wydanie* takiej ostatecznej decyzji należy uznać za zdarzenie prawne, które sąd cywilny winien uwzględnić, poprzez włączenie płynących zeń skutków prawnych (i utworzonego nim stanu prawnego) do stanu faktycznego sprawy cywilnej rozpoznawanej przez ten sąd.

Abstrahując już od tego, że nie wszystkie decyzje administracyjne można uznać na forum cywilnoprawnym za zdarzenia prawne³⁷, w doktrynie i judykaturze istnieje zgodność co do tego, że ocena przesłanek i zakresu skuteczności prawnej decyzji w sferze stosunku cywilnoprawnego powinna należeć do kognicji sądów³⁸ i być poddana regułom szeroko pojętego prawa cywilnego. Skoro decyzja jest postrzegana przez sądy cywilne jako „zdarzenie prawne stosunku cywilnego”³⁹, to być może stąd wzięła się idea oceny jej skutków prawnych za pomocą cywilistycznego instrumentarium, w tym również pojęcia bezwzględnej nieważności. Nie jest to podejście prawidłowe – nie można bowiem abstrahować od tego, że decyzja administracyjna genetycznie wywodzi się z prawa administracyjnego i w jego instytucjach jest osadzona. Skoro to ostatnie nie zna pojęcia bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, to dokonując oceny jej skutków prawnych w postępowaniu cywilnym sąd nie powinien sięgać po tę instytucję - w imię spójności systemu prawnego.

36 W tym wypadku ocena ta była dokonywana w postępowaniu o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości z rzeczywistym stanem prawnym, co z uwagi na cel tego postępowania i jego specyfikę, zasługuje na podkreślenie.

37 W doktrynie nie zawsze jest to należycie dostrzegane, a przecież kwestia ta wymaga uściślenia.

38 A. Kunicki, *Charakter prawny decyzji administracyjnej* ..., s. 76.

39 Tamże, s. 77.